JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 16/05/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 360/2025

Reclamante: [redacted]

Organismo: RENFE-OPERADORA EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

Sentido de la resolución: Desestimatoria

Palabras clave: Cestas de Navidad 2024, artículo 13 LTAIBG

R CTBG
Número: 2025-0550 Fecha: 16/05/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de diciembre de 2024 el reclamante solicitó a RENFE-OPERADORA EPE MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «(...) Número de cestas de Navidad compradas en 2024, coste unitario, total y contenido de estas. ¿Forman parte de su salario de la extra de Navidad? En el caso de que haya varios tipos de cesta de Navidad solicito el coste unitario de cada una y el contenido de cada tipo.

   Listado de altos cargos que las han recibido y qué tipo de cesta».

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

2. Mediante resolución de 29 de enero de 2025, RENFE-OPERADORA EPE MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE responde lo siguiente:

«(...) 3º.- Se solicita completo informe sobre cestas de navidad, debiéndose atender a la noción usual, entregadas por esta entidad, con identificación de receptores y detalle de lo recibido.

La solicitud planteada no tiene por objeto el acceso a información pública según el artículo 13 de la Ley de Transparencia, sino la obtención de respuestas expresas frente a las preguntas realizadas por el peticionario, que requeriría informar con el desglose y especificaciones establecidas por el solicitante. Sin perjuicio de ello, se ha consultado la Dirección General de Organización y Talento de esta entidad, responsable de la gestión de personal, que informa de que en esta entidad no se entregan cestas de navidad.

Ante este tipo de supuestos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) advierte que el derecho de acceso no ampara la obtención de respuestas o la elaboración de informes «ad hoc» fuera del ámbito de un procedimiento administrativo, ya que ello daría lugar a actos futuros. Igualmente, el CTBG y la Audiencia Nacional reconocen la posibilidad de inadmitir una solicitud con base en el artículo 13, cuando no recaiga sobre «información pública» (Resolución R/0276/2018 y Sentencia dictada en el Recurso de Apelación 63/2016).

Adicionalmente, atendiendo a la causa de inadmisión del artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia y al Criterio Interpretativo del CTBG n.º CI/003/2016, es preciso poner de manifiesto que, desde febrero de 2024, este mismo solicitante viene realizando, de manera periódica, numerosas solicitudes de acceso que no guardan relación con los objetivos y fines que persigue la normativa de transparencia administrativa, desnaturalizando este procedimiento como si de una suerte de buzón de consultas, quejas o sugerencias se tratara. En concreto, desde la citada fecha hasta la actualidad, constan casi 50 solicitudes de este mismo peticionario, la gran mayoría de ellas no justificadas con la finalidad de la Ley de Transparencia, algunas notablemente prolijas y conteniendo importantes exigencias, suponiendo una elevada carga de trabajo para una entidad que no recibe financiación presupuestaria para atenderlas.

A este respecto, cabe igualmente traer a colación la Resolución R/251/2021, en la que el CTBG ha sentado criterio sobre la aplicación del referido artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia.

R CTBG
Número: 2025-0550 Fecha: 16/05/2025

[redacted]

En este marco, el procedimiento de acceso diseñado por la Ley de Transparencia no tiene como objeto responder a consultas ni elaborar informes, sino el acceso a información pública ya existente. La degradación de este procedimiento mediante su utilización instrumental no es en modo alguno deseable, como así ha reconocido ese propio Consejo, al señalar en diferentes resoluciones que una interpretación del derecho de acceso a la información pública que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado sería perjudicial para el objeto y finalidad que persigue la normativa de transparencia administrativa. Asimismo, se produciría una altísima saturación que pondría en cuestión la viabilidad del sistema, en detrimento de la atención que merecen otras peticiones.

4ª.- Procede, atendiendo a las consideraciones que anteceden, inadmitir la solicitud, al amparo de los artículos 13 y 18.1 e) de la Ley de Transparencia».

3. Mediante escrito registrado el 17 de febrero de 2025, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que puso de manifiesto que:

«Retuercen la ley diciendo que no es información pública y aplican el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia. Haciendo cálculos, he hecho 43 preguntas entre el 6 de febrero de 2024 y el 13 de enero de 2025 Esto equivale a una pregunta cada 8,7 días, 0.79 preguntas por semana. Resulta sorprendente que una empresa con más de 4.500 millones de euros de presupuesto no tenga recursos para responder a poco más de tres preguntas al mes. Por último adjunto tres resoluciones de otros organismos donde no retuercen la definición de información pública y responden a mi solicitud».

4. Con fecha 18 de febrero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 4 de marzo de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) Partiendo de los antecedentes expuestos, es criterio de esta entidad que la reclamación interpuesta debe ser desestimada, con base en las siguientes,

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0550 Fecha: 16/05/2025

CONSIDERACIONES:

Primera. – La reclamación no desvirtúa la presunción de acierto y conformidad a Derecho de la Resolución.

La reclamación no realiza esfuerzo argumentativo relevante. El reclamante se limita a calificar la motivación de la Resolución como forzada, no se explica por qué, y a afirmar que otros organismos sí habrían proporcionado información similar.

Adicionalmente, sostiene que ha planteado poco más de tres preguntas mensuales y que eso no debe suponer una carga relevante de trabajo.

La reclamación no aborda la cuestión nuclear; no combate la aplicación de los artículos 13, y 18.1 e) de la Ley de Transparencia. Y respecto a una cuestión menor, como sería que otras entidades sí habrían estimado solicitudes parecidas, es claro que no hay vinculación a precedente. La resolución dictada por esta entidad no vincula a otras y viceversa. Cada Administración, organismo público o empresa resuelve atendiendo especialmente a su peculiar régimen jurídico, misión y circunstancias, y conforme a criterios que pueden ser más o menos acertados, siendo también posible conceder graciablemente lo que no se está obligado a facilitar.

El reclamante no niega que esta entidad no recibe financiación presupuestaria para atender las solicitudes en materia de transparencia. Por otra parte, al afirmar que sólo ha planteado el equivalente a una solicitud semanal, no repara en que si un número significativo de ciudadanos, (48,35 millones de habitantes tiene España), plantease una solicitud semanal el colapso del sistema estaría servido. 52.000 solicitudes anuales sería el resultado de la actividad de mil ciudadanos planteando una solicitud semanal. Pero esto no es lo decisivo. Lo relevante es el escaso interés público de las peticiones, normalmente referidas a una actividad empresarial, que no está justificado que puedan contribuir a una eventual saturación del sistema o a forzar el apartamiento de personal operativo de funciones comerciales y de gestión empresarial.

Segunda. Sobre la procedencia de la aplicación de las causas de inadmisión previstas.

R CTBG
Número: 2025-0550 Fecha: 16/05/2025

[redacted]

Entendemos que la Resolución fue acertada al considerar que la solicitud no tenía por objeto el acceso a información pública de la prevista en el artículo 13 de la Ley de Transparencia. No se pretendía el acceso a «contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones», sino la obtención de respuestas expresas a consultas realizadas por el peticionario, lo que requeriría informar con el desglose y especificaciones establecidas por el solicitante.

Sin perjuicio de ello, se trasladó, de manera graciable, la respuesta del área responsable de la gestión de personal, informando de que no se entregan cestas de navidad.

Por ello, nada aporta que el reclamante facilite copia de la resolución 12/2025, de 29 de enero de 2025, del Secretario General y del Consejo de Administración de la Corporación RTVE (en adelante, RTVE), en la que se le informó de idéntica forma: «[e]n respuesta a lo solicitado, se informa que en CRTVE no se compran ni entregan cestas de Navidad».

No se entiende que, habiendo obtenido resultado prácticamente idéntico, el reclamante se muestre satisfecho y se conforme con la resolución de RTVE, pero no con la de esta entidad.

Sin perjuicio de lo anterior, existe criterio administrativo y de los órganos jurisdiccionales sobre la aplicación del artículo 13 de la Ley de Transparencia. Existe consenso en que el procedimiento de la Ley de Transparencia no tiene como objeto responder a consultas ni elaborar informes, sino el acceso a información pública ya existente. A título de ejemplo valga lo sentado en la sentencia n.º 60/2016, del Juzgado Central Contencioso-administrativo n.º 9, de 25 de abril de 2016: «La interpretación que hace la demandada va más allá de lo pretendido por el artículo 13 de la citada Ley, que reconoce el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, pero a la información que existe y que está ya disponible, lo que es distinto, de reconocer el derecho a que la Administración produzca, aunque sea con medios propios, información que antes no tenía. En el presente caso se está pidiendo una información que a día de hoy no se tiene y cuya obtención no es sencilla pues implica ir desglosando todos y cada uno de los costes de cada canal.»

R CTBG
Número: 2025-0550 Fecha: 16/05/2025

Entendemos que el artículo 18.1 e) de la Ley de Transparencia es un valladar que el legislador estableció, que contribuye a evitar la degradación de este procedimiento mediante su utilización instrumental. El propio CTBG ha señalado en diferentes resoluciones que una interpretación del derecho de acceso a la información pública que implique un ejercicio excesivo e indiscriminado sería perjudicial para el objeto y finalidad que persigue la normativa de transparencia administrativa.

Y, en virtud de lo expuesto, SOLICITA: que se tenga por cumplimentado el trámite para el que se ha dado traslado a esta entidad, y, en su virtud, tras la tramitación que en Derecho proceda, acuerde desestimar la reclamación formulada contra la Resolución, confirmándola en todos sus extremos».

5. Concedido trámite de audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; habiendo comparecido a la notificación con fecha 6 de marzo de 2025 no consta que haya presentado observación alguna.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en*

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0550 Fecha: 16/05/2025

poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información relativa a las cestas de Navidad compradas por la entidad Renfe Operadora en 2024.

4. Renfe-Operadora resolvió en plazo a la solicitud respondiendo que si bien lo pedido no era propiamente información pública a los efectos del artículo 13 LTAIBG, no obstante, daba respuesta, informando que en dicha entidad no se entregaban cestas de Navidad. Junto a ello invocó además la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.e) -argumentando al respecto que el interesado había venido presentando desde febrero de 2024 numerosas solicitudes de acceso-, para finalmente concluir que procedía la inadmisión de la solicitud al amparo de sendos artículos 13 y 18.1.e) LTAIBG.

   Disconforme con la respuesta ofrecida por la Administración, el interesado interpuso reclamación ante el Consejo justificando la no concurrencia del artículo 18.1.e) LTAIBG. Frente a la cual, el Ministerio ofreció una amplia argumentación insistiendo en el contenido de la resolución adoptada y la falta de argumentos esgrimidos por el interesado para su justificar la negación de su concurrencia, reiterando que, no obstante, se había informado al interesado sobre lo solicitado.

5. Habida cuenta de las competencias de este Consejo y el carácter revisor de la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG, el objeto de ese procedimiento debe circunscribirse a la verificación de la conformidad a Derecho de la resolución

R CTBG
Número: 2025-0550 Fecha: 16/05/2025

[redacted]

adoptada por la entidad reclamada, sin entrar a valorar las cuestiones suscitadas por los intervinientes que no sean relevantes para el juicio referido.

A estos efectos, procede volver a recordar que el legislador español ha configurado el contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública circunscribiéndolo a los contenidos y los documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, conforme se establece en el artículo 13 LTAIBG antes reproducido, por lo que la existencia previa de la información en su ámbito de competencias es condición necesaria para el reconocimiento del derecho.

A juicio de este Consejo, la solicitud formulada por el interesado en este caso –a saber, el número de cestas de navidad compradas en 2024 con el desglose relativo a su coste, contenido, tributación y beneficiarios- está indudablemente incluida en la noción de información pública del artículo 13 LTAIBG, pues versa sobre "contenidos" que son susceptibles de obrar en poder de un sujeto obligado.

Ahora bien, una vez que la entidad requerida declara formalmente que no se entregan cestas de Navidad, ha de considerarse que la información solicitada se ha facilitado y, por tanto, queda debidamente atendida la solicitud de acceso. De ahí que resulten exorbitantes e innecesarias el resto de las consideraciones aducidas por el sujeto obligado, al igual que la reclamación y el consiguiente debate suscitado en este procedimiento sobre ellas.

6. En definitiva, habiéndose facilitado la información solicitada, procede desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del RENFE-OPERADORA EPE/MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE de fecha 29 de enero de 2025.

R CTBG
Número: 2025-0550 Fecha: 16/05/2025

[redacted]

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0550 Fecha: 16/05/2025

[redacted]

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta